

## ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЛІСОВИХ РЕСУРСІВ

### FEATURES OF PROSECUTORIAL ACTIVITIES FOR THE PROTECTION OF FOREST RESOURCES

Томіленко П.І.,

*провідний науковий співробітник відділу досліджень  
проблем діяльності прокуратури щодо представництва  
інтересів громадянина або держави в суді  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України*

Стаття присвячена особливостям організації прокурорської діяльності у сфері захисту лісових ресурсів. Надано підходи до вирішення проблем збереження лісових ресурсів. Проаналізовані повноваження прокурора в сфері захисту лісових ресурсів.

**Ключові слова:** лісові ресурси, правове регулювання лісових ресурсів, прокурорський нагляд в сфері захисту лісових ресурсів, екологічне законодавство, проблеми збереження лісових ресурсів.

Статья посвящена особенностям организации прокурорской деятельности в сфере защиты лесных ресурсов. Предоставлены подходы к решению проблем сохранения лесных ресурсов. Проанализированы полномочия прокурора в сфере защиты лесных ресурсов.

**Ключевые слова:** лесные ресурсы, правовое регулирование лесных ресурсов, прокурорский надзор в сфере защиты лесных ресурсов, экологическое законодательство, проблемы сохранения лесных ресурсов.

The article is devoted to the peculiarities of prosecutorial activities for the protection of forest resources. Courtesy of approaches to solving the problems of preservation of forest resources. Analyzed the powers of the prosecutor in the protection of forest resources.

**Key words:** forest resources, legal regulation, prosecutor supervision in the field of forest resources, environmental legislation, problems of saving of forest resources.

**Постановка проблеми.** Ліс є великим національним багатством України. Він відіграє значну економічну, господарську й екологічну роль. Відповідно до ч. 1 статті 1 Лісового кодексу України під лісом слід розуміти тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище.

За своїм призначенням і розміщенням ліси України виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах [1].

Загальна площа земель лісгосподарського призначення та лісів на інших категоріях земель – 10,8 млн. га, із яких вкритих лісовою рослинністю – 9,7 млн. га. Лісистість території країни становить 15,7%. За 50 років лісистість зросла майже в 1,5 рази, а запас деревини – в 2,5 рази. Запас деревини в лісах оцінюється в межах 1,8 млрд. м<sup>3</sup> [2, с. 4].

Водночас, оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості 20% [3, с. 43]

Лісові ресурси як один з основних компонентів забезпечення життєдіяльності людини підлягає особливій охороні.

Правова охорона та використання лісів в Україні забезпечується Конституцією України, Лісовим Кодексом України (далі ЛК України), Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) тощо, розпорядженнями й Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, підзаконними нормативними актами.

**Стан дослідження проблеми.** Питання правового регулювання лісових ресурсів є предметом наукових досліджень Ю.С. Шемшученка, В.І. Бабенка, О.В. Головкина, А.А. Матвійця, О.М. Шумила, Н.Р. Кобецької, О.В. Кобця та інших вчених.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 4 ЛК України до лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 гектара і усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій вони зростають, та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави.

До лісового фонду не належать зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів, окремі дерева і групи дерев, чагарники

на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках [2].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною [4].

Лісове законодавство є складовою частиною екологічного законодавства і формується на його загальних принципах із врахуванням специфіки екологічних відносин, що виникають у процесі лісокористування.

Державний контроль за додержанням норм, правил та інших нормативно-правових актів з ведення лісового господарства, вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання і відтворення лісових ресурсів, відповідно до статей 28, 29 ЛК України, здійснюють спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища у сфері лісових відносин і їх територіальні органи на місцях.

Відповідно до Указу Президента України № 1085/2010 від 09.12.10 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства є Державне агентство лісових ресурсів України, а центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища є Міністерство екології та природних ресурсів України [5].

Згідно із статтею 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» завданням контролю у цій сфері суспільних відносин є забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами.

Органи прокуратури здійснюють перевірки відповідності дій або бездіяльності громадян (у т. ч. посадовців) та юридичних осіб чинним законам.

Проводячи перевірки, слід мати на увазі, що відповідно до ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» вони проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою прокурора. При цьому перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої вла-

ди, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань [6].

Перевірка, відповідно до Положення про порядок проведення перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року № 111, – це спосіб здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, який з моменту прийняття постанови про проведення перевірки надає право на вчинення дій, зазначених у пунктах 3, 4, 5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» [7].

При здійсненні нагляду – не допускати підміни органів державного нагляду (контролю) та управління, не дублювати їх функцій [8].

При виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право:

- 1) вносити подання;
- 2) у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, складати протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування;
- 3) звертатися до суду в передбачених законом випадках.

Підставою для проведення перевірок є відомості про порушення лісового законодавства, публікації в засобах масової інформації, стан додержання законодавства щодо збереження та охорони лісів у районі чи місті тощо.

При виборі об'єктів перевірок слід пам'ятати, що відповідно до п. 9 наказу Генерального прокурора України № 3/2гн від 4 жовтня 2011 року «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» із змінами і доповненнями прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя своїми наказами розмежували об'єкти та повноваження галузевих підрозділів, спеціалізованих прокурорів у сфері нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері та транспортній сферах, екологічних, міських, районних, міськрайонних прокурорів при здійсненні правозахисної діяльності відповідно до положень цього наказу. Так, пунктом 8.2. зазначеного наказу, спеціалізованим прокурорам з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері правозахисну діяльність здійснювати, як правило, на об'єктах, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також при використанні земель природно-заповідного, водного фонду, лісогосподарського призначення, в органах державного контролю, діяльність яких поширюється на кілька адміністративних районів (за винятком об'єктів, зазначених у пункті 8.4) [9].

З урахуванням наведеного, прокурорський нагляд у цій сфері відповідно до вищевказаного наказу Генерального прокурора України має носити постійний і цілеспрямований характер, забезпечувати усунення порушень закону, причин, умов, що їм сприяють, поновлення порушених прав та інтер-

есів, притягнення до відповідальності винних у цьому осіб та відшкодування заподіяних державі цими порушеннями збитків і його завдання визначені у ст. 9 Перехідних положень Конституції України, наказом Генерального прокурора України № 3/2 гн від 4.10.2011 року «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» (Із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 25.01.12 № 3/2гн-1 та від 12.07.12 № 1гн-2) [10, с. 9].

Державне управління у галузі використання, охорони та відтворення лісових ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві ради та їх виконавчі комітети, спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади та державні органи відповідно до законодавства України.

Компетенція державних органів у галузі управління і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів визначена главою 5 ЛК України.

Спеціально уповноваженими органами державної виконавчої влади у галузі використання, охорони та відтворення лісових ресурсів є Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, їх органи на місцях та інші державні органи відповідно до законодавства.

З метою забезпечення результативності прокурорського нагляду за додержанням природоохоронного законодавства (у тому числі щодо охорони в лісового фонду та земель лісового фонду) у працівників, закріплених за даним напрямком нагляду, повинні бути наступні дані:

- перелік спеціально уповноважених органів державного контролю та копій положень про їх діяльність;

- узагальнені дані про наявність на території району, міста лісових об'єктів;

- інформація про стан додержання законодавства щодо збереження та охорони лісних ресурсів, насамперед земельних ділянок, виділених під прибережні захисні смуги, їх раціональне і цільове використання, відтворення порушених земель, про своєчасну сплату земельного податку, орендної плати, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва (забезпечення цільового використання цих коштів), а також повної сплати сум завданих збитків та фактичного усунення порушень закону;

- перелік лісокористувачів (у т. ч. організацій, підприємств, у яких створено спеціалізовані служби по догляду за лісовими об'єктами);

- розроблені програми по покращенню стану природного середовища і раціонального використання природних ресурсів як у цілому, так і щодо охорони, збереження та раціонального використання лісів.

У зв'язку з тим, що відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статей 13, 21 Закону України «Про місцеві державні

адміністрації» відповідальність за стан навколишнього природного середовища на території адміністративно-територіальної одиниці несуть місцеві ради та державні адміністрації, прокурор при здійсненні нагляду на зазначеній ділянці під час проведення перевірок звертає увагу, зокрема, на наявність та стан виконання місцевих екологічних програм, чи відображено у цих екологічних програмах питання охорони та збереження прибережних захисних смуг як складових земель лісового фонду [11, с. 5].

Чи виконуються вимоги статей 15, 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.18 Лісового кодексу України при використанні і охороні та відтворенні лісових ресурсів.

Потребують уваги передбачені ст.ст. 93, 129 Земельного кодексу України питання порядку передачі земельних ділянок у власність, надання їх у користування, у тому числі на умовах оренди, а також продажу земельних ділянок державної і комунальної власності юридичним та фізичним особам:

- законність прийнятих рішень органами самоврядування з питань надання земельних ділянок лісового фонду у постійне (тимчасове) користування, кількість виданих державних актів, на яку площу;

- стан контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів;

- наявність і законність погоджень з органами Міністерства екології і природних ресурсів України, землевпорядними службами, органами санітарного нагляду щодо розміщення об'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з використанням лісових ресурсів і може негативно вплинути на їх стан;

- стан виділення коштів з місцевих бюджетів та фондів охорони навколишнього природного середовища для фінансування заходів щодо охорони та збереження лісів та законність їх використання.

Вивчаючи діяльність сільських, селищних, міських рад перевірити, як ними виконуються повноваження у сфері лісових відносин, визначені статтею 33 ЛК України, зокрема, чи приймалися органами місцевого самоврядування рішення про надання у власність, постійне користування земельних лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст [12].

Відповідно до статті 17 ЛК України у постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісгосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані лісгосподарські підрозділи. Ліси надаються у користування на підставі рішення, за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища. Право постійного користування лісами посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою.

Прокурор при здійсненні нагляду повинен врахувати, що відповідно до статті 11 ЛК України право комунальної власності на ліси набувається при роз-

межуванні в установленому законом порядку земель державної і комунальної власності, а також: шляхом передачі земельних ділянок із державної власності в комунальну. Правові засади розмежування земель визначені Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності». Крім того, він повинен перевірити, чи приймалися рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припинення права користування ними. Перевірити їх законність та відповідність вимогам статті 18 ЛК України.

Оскільки відповідно до статті 188 Земельного кодексу України державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, у районних та міських відділах земельних ресурсів Державного агентства земельних ресурсів України прокурор при проведенні перевірок повинен вивчити стан здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства при користуванні земельними ділянками лісового фонду.

Відповідно до статті 29 ЛК України здійснення державного контролю за охороною, захистом використанням та відтворенням лісів віднесено до відання Міністерства екології та природних ресурсів України.

**Висновки.** Таким чином, в умовах розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних потреб, нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, виникає необхідність розробки і додержання особливих правил користування лісовими ресурсами, раціонального їх використання та екологічно спрямованого захисту [13].

Вирішення проблем збереження лісових ресурсів в цілому вимагає сьогодні здійснення комплексу наукових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на охорону та раціональне використання лісів.

Першочергова увага повинна приділятися відповідності правових актів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та спеціально уповноважених органів контролю Конституції України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовому та Земельному кодексам України, іншому екологічному законодавству.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лісовий кодекс України від 8 лютого 2006 року. Офіційне видання – К. : Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 17. – Ст. 100.
2. Прокурорський нагляд за додержанням законів, спрямованих на охорону лісів в Україні: лекція / О.В. Кобець. – К. : ІПКК Національної академії прокуратури України, 2011. – 24 с.
3. Захист прокурором прав громадян та інтересів держави у сфері охорони довкілля: наук.-практ. посіб. / [В.В. Костецький, О.М. Литвак, Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, А.А. Матвієць та ін.]; за ред. О.М. Литвака, Є.М. Блажівського. – К. : Алеута, 2013. – 358 с. – (Серія «Бібліотека прокурора»).
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» Офіц. текст: за станом на 19 березня 2009 року. – К. : Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 41. – Ст. 546.
5. Указ Президента України від 13.04.2011 року №458/2011. про затвердження «Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» Офіційний вісник Президента України від 20 квітня 2011 року № 11. – Ст. 621.
6. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII ( у редакції 2001 року із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 53. – С. 793.
7. Положення про порядок проведення перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/reglament.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=103960](http://www.gp.gov.ua/ua/reglament.html?_m=publications&_t=cat&id=103960).
8. Наказ Генерального прокурора України № 3гн від 7.11. 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.gp.gov.ua/](http://www.gp.gov.ua/).
9. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин: наказ Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 3/2гн (із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 25 січня 2012 року № 3/2гн-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.gp.gov.ua/](http://www.gp.gov.ua/).
10. Конституція України: чинне законодавство станом на 03 березня 2014 р.: (Відповідає офіц. текстові) – К. : Алерта, 2014. – 88 с.
11. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» Офіц. текст: за станом на 27 липня 2010 року. – К. : Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 20. – Ст. 190.
12. Методичні рекомендації з питань організації проведення прокурорських перевірок додержання законів про охорону та раціональне використання лісових ресурсів (Генеральна прокуратура України, 2011).
13. Методичні рекомендації щодо здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів в сфері охорони, збереження та раціонального використання лісових ресурсів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gp.gov.ua/ua/scientificallly\\_methodical\\_advice.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=112903](http://gp.gov.ua/ua/scientificallly_methodical_advice.html?_m=publications&_t=rec&id=112903).